

Совет Безопасности

Distr.: General
5 January 2015
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 2 января 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

В резолюции 2167 (2014) Совет Безопасности подчеркнул важность развития эффективных партнерских отношений в области поддержания мира между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в частности Африканским союзом, согласно Уставу Организации Объединенных Наций и соответствующим уставным документам региональных и субрегиональных организаций. В этой связи Совет в пункте 13 просил меня начать при всестороннем и тесном сотрудничестве с Африканским союзом изучение опыта, накопленного в деле перехода от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Мали и Центральноафриканской Республике, и разработать конкретные рекомендации, которые можно было бы использовать для будущих переходных мероприятий.

Работа по изучению накопленного опыта проводилась под руководством Департамента операций по поддержанию мира и в сотрудничестве с Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, Многопрофильной комплексной миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), Многопрофильной комплексной миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА) и в консультации с Африканским союзом, Экономическим сообществом центральноафриканских государств (ЭСЦАГ), Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) и соответствующими департаментами, управлениями, учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций. В методическом плане работа по изучению опыта предусматривала проведение аналитических обзоров соответствующих докладов, в том числе поступивших от Африканского союза и ЭКОВАС, а также собеседований с должностными лицами Организации Объединенных Наций и Африканского союза и другими ключевыми заинтересованными сторонами. 19 ноября 2014 года представители Организации Объединенных Наций, Африканского союза и региональных экономических сообществ и региональных механизмов провели в Каире консультативное совещание для обсуждения выводов и рекомендаций, которые были одобрены 12 декабря 2014 года в ходе совместного совещания Организации Объединенных Наций и Африканского союза по удостоверению итогов, проведенного в штаб-квартире Африканского союза в Аддис-Абебе.

15-00020 (R) 070115 120115





Переход от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Мали и Центральноафриканской Республике проходил на фоне укрепления партнерских отношений на стратегическом и оперативном уровнях. На протяжении последних двух десятилетий Африканский союз и субрегиональные организации, действуя на основании главы VIII Устава, играют исключительно важную роль в совместном урегулировании кризисов на континенте. В результате осуществления миротворческой деятельности от Бурунди до Судана и Сомали между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций постепенно начали складываться различные модели сотрудничества, основанные на принципах взаимодополняемости и задействования сравнительных преимуществ. Были разработаны различные процедуры и механизмы связи на целом ряде уровней для облегчения и активизации сотрудничества, обмена информацией и консультаций. К их числу относятся Совместная целевая группа по вопросам мира и безопасности и консультативное совещание на экспертном уровне по вопросам предупреждения и урегулирования конфликтов. Создание в 2010 году Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе также внесло весомый вклад в еще большую активизацию партнерства между этими двумя организациями.

В ответ на множественные кризисы в Мали Совет мира и безопасности Африканского союза 13 ноября 2012 года обратился к Совету Безопасности с просьбой санкционировать плановое развертывание на первоначальный период в один год Международной миссии под африканским руководством по поддержке Мали (АФИСМА). Совет Безопасности в резолюции 2085 (2012) санкционировал развертывание АФИСМА и просил учредить многопрофильное присутствие Организации Объединенных Наций в Мали — Отделение Организации Объединенных Наций в Мали, — с тем чтобы обеспечивать скоординированную и последовательную поддержку политического процесса и процесса в сфере безопасности. Позднее в резолюции 2100 (2013) Совет Безопасности принял решение о переходе с 1 июля 2013 года полномочий от АФИСМА к МИНУСМА. В этот день операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира было переподчинено около 6103 военнослужащих, 20 отдельных полицейских и три сформированные полицейских подразделения, входивших в состав миротворческой операции под африканским руководством.

Что касается Центральноафриканской Республики, то 19 июля 2013 года Совет мира и безопасности Африканского союза обратился к Совету Безопасности с просьбой санкционировать развертывание на первоначальный период в шесть месяцев Международной миссии под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике (АФИСМЦАР). 19 декабря 2013 года была осуществлена передача полномочий от Миссии по укреплению мира в Центральноафриканской Республике, действовавшей в стране с 2003 года на основании мандата ЭСЦАГ, АФИСМЦАР. Совет в резолюции 2127 (2013) санкционировал развертывание АФИСМЦАР сроком на 12 месяцев. Решение о передаче полномочий от АФИСМЦАР МИНУСКА было принято в резолюции 2149 (2014), в которой указано, что эта передача полномочий должна произойти 15 сентября 2014 года. В этой же резолюции Совет также просил включить в состав МИНУСКА Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР). Указанные случаи передачи полномочий

заставили также обратить особое внимание на важную роль, которую играют в содействии урегулированию кризисов двусторонние и многосторонние партнеры, включая силы, участвующие во французских операциях «Сангари» и «Серваль», и Силы Европейского союза в Центральноафриканской Республике.

Оперативное развертывание АФИСМА и АФИСМЦАР имело решающее значение для успеха усилий международного сообщества по защите гражданского населения в этих странах. Оно также подготовило почву для упорядоченной передачи полномочий МИНУСМА и МИНУСКА. Хотя условия для сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в Мали и в Центральноафриканской Республике различались, по итогам этого сотрудничества удалось извлечь ряд общих уроков. В настоящем письме приводятся ключевые выводы и рекомендации в отношении стратегических и оперативных механизмов координации и поддержки, необходимых для повышения согласованности и усиления взаимодействия этих двух организаций.

Стратегическое сотрудничество до и после передачи полномочий

Поскольку Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, его отношения с Советом мира и безопасности Африканского союза определяют характер общего стратегического партнерства между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, которое регулируется решениями и резолюциями обоих советов. Как наглядно показывает опыт, накопленный в Мали и в Центральноафриканской Республике, успешный переход от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира требует обеспечения политической слаженности и согласования политики и стратегий на самых высоких уровнях. В ходе изучения накопленного опыта также выявилась необходимость проведения как можно более тесных консультаций при выработке Советом и Советом мира и безопасности Африканского союза мандатов операций, осуществляемых при поддержке обеих организаций. Необходимо также, чтобы эти мандаты были сформулированы таким образом, чтобы продемонстрировать общность стратегических целей, что должно облегчить процесс стратегического планирования и создать условия для более согласованных действий.

Как показывает сравнительный анализ процессов, предшествовавших передаче полномочий, в Мали и в Центральноафриканской Республике ключевое значение для обеспечения согласованности действий Организации Объединенных Наций, Африканского союза и соответствующих субрегиональных организаций имело составление Советом Безопасности конкретных инструкций в отношении проведения совместных стратегических оценок и планирования. В случае Мали Совет в своей резолюции 2085 (2012), в которой было санкционировано развертывание АФИСМА, просил Секретариат совместно с Африканским союзом, ЭКОВАС и другими партнерами подготовить общую оценку оперативных потребностей в связи с этой осуществляемой под африканским руководством операцией. В случае Центральноафриканской Республики стратегические указания выносились Советом в нескольких резолюциях, включая резолюцию 2127 (2013), в которой Совет просил Секретариат оперативно провести в консультации с Африканским союзом подготовительную работу и работу по планированию на случай возникновения чрезвычайных ситуаций для возмож-

ного преобразования АФИСМЦАР в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Последующие миссии по оценке, проведенные в ноябре 2013 года и феврале 2014 года под руководством помощника Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира при участии представителей Африканского союза и ЭСЦАГ, способствовали подготовке согласованных рекомендаций и сбору информации для выработки мандата, завершившейся передачей полномочий от АФИСМЦАР МИНУСКА. Весьма полезным в этом отношении оказалось взаимодействие руководства Департамента операций по поддержанию мира с Отделением связи Африканского союза и послами государств — членов ЭКОВАС и ЭСЦАГ. Проведение активных консультаций между членами обоих советов, в том числе благодаря вовлечению в этот процесс членов Совета Безопасности от африканских государств, и обмен письмами между мной и Председателем Комиссии Африканского союза в феврале 2014 года, несмотря на выявившиеся разногласия, также способствовали выработке согласованного подхода к процессу передачи полномочий.

Процессы передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике также показали, что эффективные партнерские отношения в области поддержания мира между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом должны основываться на четком разделении труда, причем и после наступления даты передачи полномочий. Поддержание активного участия региона и задействование сравнительных преимуществ Организации Объединенных Наций, Африканского союза и региональных субъектов для продвижения политического процесса, как оказалось, имело решающее значение для достижения долгосрочного мира и стабильности как в Мали, так и в Центральноафриканской Республике. Эффективными инструментами укрепления координации действий членов международного сообщества и национальных заинтересованных сторон в поддержку мирного процесса оказались Группа по поддержке и последующей деятельности в связи с ситуацией в Мали и Международная контактная группа по Центральноафриканской Республике. Они также способствовали формированию благоприятных условий для выполнения мандатов МИНУСМА и МИНУСКА.

Как указывалось в моем докладе от 3 марта 2014 года о Центральноафриканской Республике (S/2014/142), представленном во исполнение пункта 48 резолюции 2127 (2013) Совета Безопасности, операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира может увенчаться успехом лишь тогда, когда регион играет важную дополнительную роль. В этой связи и для активизации участия региона в Центральноафриканской Республике Совет Безопасности в своей резолюции 2149 (2014) просил МИНУСКА в рамках имеющихся у нее ресурсов и мандата оказывать содействие политическим усилиям Африканского союза и ЭСЦАГ в целях поддержки политического процесса после передачи полномочий 15 сентября 2014 года. Поддержанию активного участия региона, а также обеспечению согласованности и единства целей на стратегическом уровне способствовало создание уже после передачи полномочий мощных миссий Африканского союза, таких как миссия Африканского союза для Мали и Сахеля и Миссия Африканского союза для Центральноафриканской Республики и Центральной Африки. В долгосрочной перспективе это может также способствовать облегчению реализации стратегий выхода Организации Объединенных Наций.

Уроки, извлеченные из опыта перехода в Мали и Центральноафриканской Республике, свидетельствуют о необходимости внесения большей ясности в график и условия передачи полномочий для повышения предсказуемости этого процесса. Заблаговременное указание Советом Безопасности — как это было сделано в резолюции 2127 (2013) о Центральноафриканской Республике — своего намерения в конечном итоге преобразовать миротворческую операцию под африканским руководством в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в координации с соответствующими региональными структурами и принимающей страной может способствовать стратегическому вовлечению секретариатов обеих организаций уже на раннем этапе. Такое указание может также облегчить разработку концепций и контрольных показателей миссии, что может способствовать более упорядоченной передаче полномочий.

Оперативное планирование и координация

В ходе подготовки к передаче полномочий от АФИСМЦАР МИНУСКА удалось конструктивно использовать уроки, извлеченные из опыта передачи полномочий от АФИСМА МИНУСМА. В случае Мали Организация Объединенных Наций активизировала поддержку процесса планирования в АФИСМА в соответствии с положениями резолюции 2071 (2012), в которой Совет Безопасности просил Секретариат выделить специалистов по вопросам военного планирования и планирования в области безопасности для оказания ЭКОВАС и Африканскому союзу помощи в планировании деятельности АФИСМА. Однако эффективность этих усилий была отчасти подорвана ввиду того, что в то время ЭКОВАС и Африканский союз уже приступили к разработке различных концепций операции.

Официально планирование началось лишь после заседания Группы по поддержке и последующей деятельности в связи с ситуацией в Мали 19 октября 2012 года, на котором была одобрена стратегическая концепция урегулирования кризисов в Мали под руководством Африканского союза. Позднее Африканский союз и ЭКОВАС провели при поддержке Организации Объединенных Наций и других партнеров серию совещаний для согласования концепции операций АФИСМА. В конечном итоге эта концепция операций была одобрена на чрезвычайной Конференции глав государств и правительств ЭКОВАС 11 ноября и Советом мира и безопасности Африканского союза 13 ноября. Импульс, приданный принятием стратегической концепции, позволил организовать регулярные консультации на уровне старшего руководства между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и штаб-квартирой ЭКОВАС для координации оперативной поддержки АФИСМА, в том числе в рамках комплексной целевой группы.

Между тем в Центральноафриканской Республике Организация Объединенных Наций с самого начала оказывала помощь в подготовке к передаче полномочий от Миссии по укреплению мира в Центральноафриканской Республике (операции под руководством ЭСЦАГ) АФИСМЦАР (операции под африканским руководством), которая произошла 19 декабря 2013 года. Кроме того, начиная еще с апреля 2013 года Организация Объединенных Наций принимала участие в работе миссий по оценке под руководством Африканского союза для содействия определению концепции операций АФИСМЦАР. В соответствии с просьбой, изложенной в резолюции 2127 (2013) Совета Безопасности,

Секретариат оказывал технические и экспертные консультативные услуги в связи с планированием и развертыванием АФИСМЦАР и занимался укреплением ее структур командования и управления, административной инфраструктуры и потенциала в области учебной подготовки, в том числе с использованием модели мобильной учебной группы, согласованно разработанной и реализованной Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом.

После принятия резолюции 2149 (2014) Совета Безопасности Африканский союз и Организация Объединенных Наций разработали план передачи полномочий, в котором особое внимание уделялось ключевым стратегическим и оперативным мерам, подлежащим осуществлению. Важную роль в оперативной проработке плана передачи полномочий и увязке оперативного планирования с планированием помощи доноров в Аддис-Абебе и Нью-Йорке сыграла группа Организации Объединенных Наций по поддержке АФИСМЦАР, направленная в Центральноафриканскую Республику в феврале 2014 года. Позднее на базе этой группы была создана группа по передаче полномочий в соответствии с рекомендацией, содержавшейся в моем докладе от 3 марта 2014 года. Развертывание этой группы по передаче полномочий, которой было поручено разработать планы создания МИНУСКА и подготовиться к передаче полномочий при участии АФИСМЦАР и ОПООНМЦАР, внесло значительный вклад в обеспечение более упорядоченного перехода к миссии Организации Объединенных Наций.

Командование и управление

Решающее значение для успеха операций по поддержанию мира, особенно проводимых в условиях непредсказуемой политической обстановки и ситуации в плане безопасности, имеет четкая система командования и управления. Это чрезвычайно важно в условиях передачи полномочий, когда операции осуществляются в координации с другой организацией. Четкое стратегическое и оперативное руководство имеет жизненно важное значение. Опыт передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике лишний раз подчеркнул, что многоплановые многонациональные миротворческие операции требуют наличия четкой и эффективной системы командования и управления. В обоих случаях Африканский союз столкнулся с проблемами из-за нехватки средств связи между штабом сил и секторальными штабами, а также недостаточной четкости в процедурах отчетности.

В Мали относительно ограниченные сроки передачи полномочий негативно сказались на структурах командования и управления, отчасти обусловив роспуск Объединенного оперативного центра (ООЦ) АФИСМА. В Центральноафриканской Республике удалось лучше справиться с этой проблемой благодаря созданию Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций до передачи полномочий совместного Объединенного оперативного центра. Кроме того, обеспечению преемственности системы командования и управления способствовало переподчинение Командующего силами АФИСМЦАР, назначенного на этот пост после проведения конкурса, а также некоторых штабных офицеров и ряда гражданских сотрудников АФИСМЦАР. Несмотря на первоначальные проблемы с созданием инфраструктуры связи, координация между АФИСМЦАР, операцией «Сангари» и Силами Европейского союза в Центральноафриканской Республике облегчалась сохранением в целостности системы командования в соответствующих силах и четкостью соответствующих манда-

тов — урок, который следует обязательно учитывать при планировании совместных операций в будущем. Весьма важную роль сыграло также действенное и последовательное руководство со стороны руководителей ОПООНМЦАР/МИНУСКА и АФИСМЦАР.

Процедуры переподчинения

Одним из центральных элементов процесса оперативного планирования в ходе передачи полномочий является переподчинение полицейских и воинских контингентов, действующих в рамках миротворческих операций под африканским руководством. В случаях Мали и Центральноафриканской Республики Совет Безопасности в своих резолюциях 2100 (2013) и 2149 (2014) просил Организацию Объединенных Наций, действуя в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций и в координации с ЭКОВАС и ЭСЦАГ, обеспечивать перевод как можно большего числа военнослужащих и полицейских из миротворческих операций под африканским руководством в миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В марте 2013 года Секретариат провел оценку для выявления случаев критической нехватки военных специалистов в АФИСМА. Кроме того, предпринимались попытки привести число военнослужащих в соответствие с оперативными потребностями, обеспечить более широкое распространение информации о мандатах Организации Объединенных Наций в области поддержания мира и модернизировать технику и расширить возможности в плане самообеспечения. В случае Центральноафриканской Республики оценка потенциала была проведена совместно с Африканским союзом и ЭСЦАГ в мае 2014 года. Затем информация о нехватке специалистов была доведена до сведения соответствующих стран, предоставляющих войска — и полицейские контингенты, — и до двусторонних доноров в попытке укрепить этот потенциал до начала передачи полномочий.

Несмотря на эти усилия, включавшие установление грационного периода, и другие меры, направленные на укрепление и унификацию структур командования и управления в миссиях и согласование доктрин и политики, у большинства контингентов, перешедших в состав МИНУСМА и МИНУСКА из прежних миссий в момент передачи полномочий, обеспеченность имуществом и возможности для самообеспечения по-прежнему оставались ниже уровней, предусмотренных Организацией Объединенных Наций. Таким образом, опыт передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике свидетельствует о необходимости активизации взаимодействия в вопросах мобилизации сил между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций уже на раннем этапе, в том числе посредством организации совместных визитов на этапе, предшествующем развертыванию, для облегчения процесса переподчинения. Проблемы с обеспечением стандартного оснащения воинских контингентов свидетельствуют о необходимости оказания дальнейшей поддержки более широким усилиям по наращиванию потенциала африканских контингентов, в том числе посредством оказания помощи двусторонними партнерами.

Кроме того, в обеих странах возникали проблемы с соблюдением существующей в Организации Объединенных Наций политики в отношении проверки на предмет соблюдения прав человека из-за опасений, обусловленных плохой репутацией некоторых из переподчиняемых контингентов в области соблюдения прав человека, включая контингенты из национальных сил, перечис-

ленных в приложениях к моему ежегодному докладу о детях и вооруженных конфликтах. Согласно политике в отношении проверки на предмет соблюдения прав человека Организация Объединенных Наций должна убедиться, что она не набирает на службу лицо, участвовавшее в нарушениях международных стандартов в области прав человека или норм гуманитарного права. Что касается АФИСМА и АФИСМЦАР, то применение процедур должной осмотрительности в вопросах прав человека применительно к оказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не подчиняющимся Организации Объединенных Наций, позволило выявить ряд факторов и рисков, которые Организация была вынуждена учесть до проведения процесса переподчинения в Центральноафриканской Республике. Эти проблемы удалось снять, хотя и лишь отчасти, благодаря принятию мер по смягчению их остроты, включая организацию профессиональной подготовки и проведение дополнительных жестких проверок военнослужащих АФИСМЦАР в случае Центральноафриканской Республики. В будущем своевременная координация и соблюдение политики в отношении проверок на предмет соблюдения прав человека на самых ранних этапах планирования передачи полномочий от Африканского союза Организации Объединенных Наций могло бы обеспечить более неукоснительное соблюдение стандартов в области прав человека.

Гражданский компонент

Передача полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике также имела последствия для координации и осуществления конкретных предусмотренных в мандате задач для гражданского компонента, прежде всего в вопросах прав человека и защиты гражданского населения. Определенные проблемы возникают и в связи с координацией деятельности с гуманитарным сообществом. В обеих странах Африканский союз развернул многопрофильный гражданский компонент для поддержки деятельности военного и полицейского компонентов и укрепления потенциала АФИСМА и АФИСМЦАР в области выполнения своего мандата по защите гражданского населения и координации деятельности с другими заинтересованными сторонами. Однако опыт, накопленный в ходе передачи полномочий в обеих странах, свидетельствует о том, что опыт работы и навыки Африканского союза в области прав человека задействованы еще не полностью. Необходимо также обеспечить большую согласованность в стандартах и методах работы Африканского союза и Организации Объединенных Наций, особенно в вопросах мониторинга нарушений прав человека, представления соответствующей отчетности и принятия последующих мер. В случае Центральноафриканской Республики удалось добиться улучшения положения благодаря, в частности, созданию координационных механизмов. Вместе с тем Африканскому союзу и Организации Объединенных Наций необходимо выработать более глубокое общее понимание защиты гражданского населения. Работе обеих организаций в этой области способствовало бы также обеспечение более систематической координации в сочетании с укреплением гражданского компонента для осуществления стратегий защиты гражданского населения.

Механизмы поддержки

Решающее значение для успешной передачи полномочий имеет надежность с оперативной точки зрения миротворческой операции Африканского

союза, которая может быть беспрепятственно интегрирована на оперативном уровне в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В этой связи одной из серьезнейших проблем, с которыми сталкивается Африканский союз при проведении своих миротворческих операций, является способность мобилизовать надлежащую поддержку. Совет Безопасности неоднократно подчеркивал — в последний раз в резолюции 2167 (2014) — необходимость повышения предсказуемости, стабильности и гибкости финансирования региональных организаций при осуществлении ими деятельности по поддержанию мира на основании мандата Организации Объединенных Наций. В этой же резолюции Совет также напомнил об ответственности региональных организаций за обеспечение ресурсов для своей деятельности, в том числе за счет взносов своих государств-членов и поддержки со стороны партнеров.

В резолюциях 2085 (2012) и 2127 (2013) Совет Безопасности просил меня подготовить комплекс мер «мягкой» поддержки АФИСМА и, соответственно, АФИСМЦАР. Из-за нехватки имеющегося персонала как АФИСМА, так и АФИСМЦАР нуждались на начальных этапах развертывания в дополнительных вспомогательных сотрудниках и гражданском персонале. Развертывание экспертов Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 2127 (2013) для оказания поддержки АФИСМЦАР позволило резко нарастить численность технического персонала этой миссии Африканского союза, в том числе в областях поддержки миссии, связи и планирования военных и полицейских операций. В резолюции же 2149 (2014) Совет санкционировал предоставление АФИСМЦАР до передачи полномочий 15 сентября 2014 года жизненно необходимых средств, в том числе для содействия развертыванию военного и полицейского компонентов АФИСМЦАР.

В своих резолюциях 2085 (2012) и 2127 (2013) Совет Безопасности просил меня учредить целевые фонды для поддержки АФИСМА и АФИСМЦАР в соответствии с политикой должной осмотрительности в вопросах прав человека для выделения средств в дополнение к ресурсам, мобилизуемым силами самого Африканского союза. В результате в учрежденные для АФИСМА и АФИСМЦАР целевые фонды поступило 44 млн. долл. США и соответственно 5 млн. долл. США. Целевой фонд, учрежденный для Центральноафриканской Республики, позволил поставить в АФИСМЦАР комплекты аппаратуры связи. Вместе с тем до конца преодолеть разногласия в отношении состояния некоторого оборудования так и не удалось, что привело к задержкам при его монтаже. В Мали целевой фонд был первоначально предназначен для удовлетворения некоторых из выявленных потребностей АФИСМА путем приобретения жизненно необходимого оборудования из стратегического запаса материальных средств для развертывания.

Круг ведения целевых фондов АФИСМА, учрежденных независимо друг от друга Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, предусматривал финансирование всего комплекса мер материально-технического обеспечения, включая продовольствие, топливо и стратегические перевозки, а также выплату возмещения за принадлежащее контингентам имущество. Однако из-за сравнительно ограниченного объема имеющихся средств в сочетании с неопределенностью в отношении долгосрочной устойчивости механизмов финансирования по линии целевых фондов целевой фонд, находящийся в ведении Организации Объединенных Наций, постепенно перешел от оказания непосредственной оперативной поддержки к единовременным закупкам техни-

ки. Большинство взносов, объявляемых донорами, как правило, резервировались для оказания нелетальной помощи, что лишало Африканский союз возможности использовать эти средства для выплаты возмещения за принадлежащее контингентам имущество. Именно так обстояло дело с 98 процентами взносов на оказание помощи, объявленных на проведенной Африканским союзом 1 февраля 2014 года в Аддис-Абебе конференции доноров для АФИСМАЦ. Африканский союз был также вынужден мириться с низким показателем выплаты взносов, объявленных партнерами в Аддис-Абебе.

Как показывают уроки, извлеченные из опыта передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике, планирование численности и потенциала военного компонента АФИСМА и АФИСМЦАР в основном определялось не фактическими потребностями на местах, а ожидаемым поступлением добровольных взносов. В то же время в обоих случаях положение удавалось отчасти исправить благодаря наличию в ведении Африканского союза заблаговременно созданных двусторонних и многосторонних резервных фондов для миротворческих операций под африканским руководством. В ответ на высказанные Советом Безопасности в его резолюциях 2085 (2012) и 2127 (2013) в адрес государств-членов и партнеров просьбы предоставить АФИСМА и АФИСМЦАР финансовую поддержку и внести взносы натурой, с тем чтобы они могли произвести развертывание, некоторые государства-члены, и в частности Соединенные Штаты Америки и Франция, предоставили значительную нелетальную и летальную помощь непосредственно ряду стран, предоставляющих войска и полицейские контингенты. Предоставление Францией оружия и автотранспортных средств и обеспечение Соединенными Штатами стратегических перевозок и оказание другой поддержки сыграли важнейшую роль в развертывании дополнительных контингентов АФИСМЦАР. Однако несмотря на эти меры, часть предоставленной по двусторонним каналам помощи странам, предоставляющим войска и полицейские контингенты, поступила лишь после передачи полномочий от АФИСМЦАР МИНУСКА.

Выводы и рекомендации

Выбор конкретной модели взаимодействия между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций должен производиться с учетом специфики каждого конфликта. Вместе с тем важно продолжать повышать качество взаимодействия между этими двумя организациями, а также региональными экономическими сообществами в деле предупреждения и регулирования конфликтов. В этой связи необходимо вновь вернуться к активному обсуждению в рамках Африканской архитектуры мира и безопасности вопроса о взаимодополняемости в отношениях между Африканским союзом и его субрегиональными организациями, поскольку механизмы партнерства работают наиболее эффективно при наличии общих стратегических целей, согласованности политики и четкого разделения обязанностей. Не менее важно обеспечить принятие мер по активизации сотрудничества между секретариатами обеих организаций. Это должно включать укрепление существующих механизмов, таких как Совместная целевая группа Организации Объединенных Наций и Африканского союза по вопросам мира и безопасности.

Совету Безопасности и Совету мира и безопасности Африканского союза надлежит сыграть важную роль в выработке стратегических руководящих указаний в отношении сотрудничества, особенно в контексте возможной передачи

полномочий. В этой связи рекомендуется, чтобы оба совета продолжали прилагать конструктивные усилия, направленные на активизацию консультаций и обмена информацией в отношении стран, вопросы о положении в которых включены в их повестки дня. Это важно всегда, но особенно в ходе подготовки мандатов и развертывания миротворческих операций под руководством Африканского союза. В этой связи я с удовлетворением отмечаю, что Совет Безопасности в заявлении своего Председателя от 16 декабря 2014 года (S/PRST/2014/27) выразил намерение проводить своевременные консультации с Советом мира и безопасности Африканского союза и организовывать при необходимости совместные выездные миссии для выработки в каждом конкретном случае согласованной позиции и стратегии в целях урегулирования конфликтных ситуаций в Африке.

Передача полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике стала наглядным подтверждением важности как можно более раннего вовлечения обеих организаций в проведение с самого начала совместных оценок и планирование с учетом политических аспектов соответствующих конфликтов и их аспектов в плане безопасности. Такое планирование должно дать Организации Объединенных Наций и Африканскому союзу возможность выработать общую позицию, что приведет к повышению эффективности и результативности с учетом затрат планов и доктрин оказания поддержки миссии. В тех случаях, когда предполагается переход от операции Африканского союза к миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, заблаговременное указание на то, что планируется поступить именно так, позволило бы повысить качество планирования в течение указанного периода.

Для повышения предсказуемости обе организации должны разработать контрольные показатели с учетом конкретной ситуации, которые можно было бы использовать для определения того, в каких условиях должна осуществляться передача полномочий, принимая во внимание потребности страны и ситуацию на месте. В этих контрольных показателях должно также учитываться время, необходимое для создания механизмов поддержки миротворческих операций Африканского союза, и время, требующееся для развертывания миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Опыт передачи полномочий в Мали и Центральноафриканской Республике также подтвердил жизненно важное значение, которое имеет для продолжения усилий по стабилизации и поддержания политического импульса дальнейшее участие региона. Поэтому в ходе будущего планирования процессов перехода от операций Африканского союза к миссиям Организации Объединенных Наций следует учитывать роль структур и механизмов, действующих под руководством Африканского союза, и после передачи полномочий. Кроме того, необходимо оценивать уровень помощи, которую Организация Объединенных Наций будет в состоянии оказывать для поддержки такого многопланового присутствия. В этой связи я вновь обращаю внимание на заявление Председателя Совета Безопасности от 16 декабря 2014 года, в котором Совет подчеркнул важность поддержки политической роли Африканского союза как в период перехода от миротворческих миссий Африканского союза к миссиям Организации Объединенных Наций, так и в процессе разработки и осуществления реформ в сфере государственного управления и других сферах, обусловленных необходимостью устранения коренных причин конфликтов.

В тех случаях, когда предусматривается переподчинение персонала миротворческих операций Африканского союза миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, важно, чтобы обе организации с самого начала совместными усилиями решали вопрос формирования воинского и полицейского компонентов. Они должны проводить активные консультации со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, для обсуждения вопросов требуемой численности этих компонентов и их соответствия политике и доктрине Организации Объединенных Наций, особенно в отношении соблюдения прав человека. Эти вопросы следует рассматривать в более широком контексте оказания Организацией Объединенных Наций помощи в обеспечении практического функционирования Африканских резервных сил, развертывание которых в Мали и Центральноафриканской Республике открыло новые возможности для сотрудничества.

Заблаговременное начало совместного планирования и координации должно распространяться и на передачу из миссии в миссию гражданского персонала, в том числе задействованного на выполнении мандатов соответствующих миротворческих операций в области прав человека и защиты гражданского населения. В этой связи Африканский союз мог бы рассмотреть возможность разработки нормативной базы направления сотрудников, занимающихся вопросами прав человека, в состав миротворческих операций. Организация Объединенных Наций могла бы оказать помощь в разработке соответствующей политики, методик и процедур планирования. Кроме того, повышение уровня координации и углубление понимания соответствующих мандатов обеих организаций в области защиты гражданского населения, а также укрепление гражданского компонента имели бы решающее значение для обеспечения эффективного выполнения этих мандатов.

Важнейшее значение для успеха перехода от миротворческих операций Африканского союза к операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира по-прежнему имеет предсказуемая и устойчивая поддержка. Ведущую роль в этом отношении должны и впредь играть региональные организации, которые должны мобилизовать для этого ресурсы своих государств-членов и партнеров. Вместе с тем опыт в Мали и Центральноафриканской Республике также подтверждает, что ни один из вариантов оказания поддержки сам по себе не является достаточным. Предсказуемость и долгосрочная устойчивость финансирования приобретают еще большее значение в контексте операций по принуждению к миру. В этой связи необходимо продолжать деятельность по оптимизации всего комплекса механизмов поддержки, в том числе предназначенных для своевременного обеспечения практического функционирования Африканских резервных сил, а этого можно добиться благодаря надлежащему сочетанию разнообразной поддержки в виде добровольных и начисленных взносов и двусторонней помощи. Можно было бы также предусмотреть разработку заранее утвержденного порядка использования средств целевых фондов и заключение Африканским союзом с поставщиками услуг заранее утвержденных постоянно действующих контрактов.

Это способствовало бы повышению оперативности оказания помощи и обеспечению более эффективного управления Африканским союзом комплексной внебюджетной помощью, предоставляемой партнерами, такими как действующий при поддержке Европейского союза Фонд мира для Африки. В этой связи я с удовлетворением отмечаю доклад созданной Африканским союзом

Группы высокого уровня по альтернативным источникам финансирования под председательством бывшего президента Нигерии г-на Олусегуна Обасанджо.

Африканскому союзу и Организации Объединенных Наций следует в консультации со своими партнерами изучить накопленный опыт для анализа и оценки различных существующих механизмов в целях повышения предсказуемости, долгосрочной устойчивости и гибкости финансирования миротворческих операций Африканского союза, санкционированных Советом Безопасности. Кроме того, Совет мог бы, как и в случае Центральноафриканской Республики, рассмотреть возможность санкционирования комплекса «мягких» мер материально-технической поддержки или создания при необходимости групп по оказанию технической помощи. Можно было бы также рассмотреть возможность развертывания на раннем этапе специалистов Организации Объединенных Наций и предоставления жизненно необходимых военных средств, включая инженерные активы и возможности по тактической перевозке сил и средств. Предоставление дополнительных технических и экспертных консультативных услуг Организации Объединенных Наций в связи с планированием и оказанием другой двусторонней помощи укрепило бы потенциал и повысило бы эффективность операций Африканского союза и содействовало бы упорядоченной передаче полномочий. В тех случаях, когда планируется передача полномочий между этими двумя организациями, большое значение для эффективного выполнения плана передачи полномочий между миссиями имело бы скорейшее создание совместной группы по передаче полномочий.

Я по-прежнему полон решимости обеспечивать более тесное взаимодействие между обоими секретариатами и укреплять существующие механизмы, которые регулируют их сотрудничество. Это облегчило бы процессы передачи полномочий в будущем, в том числе в отношении принятия решений и определения задач. Для обеспечения большей согласованности деятельности по поддержанию мира во всем мире Организация Объединенных Наций преисполнена решимости совместно с Африканским союзом разрабатывать инновационный гибкий инструментарий передачи полномочий, который был бы построен на общности целей и который Организация Объединенных Наций и Африканский союз могли бы использовать во всех случаях, когда и где это представляется оправданным, при разработке процессов передачи полномочий в будущем. Этот инструментарий мог бы включать руководящие указания и стандарты в отношении: a) совместных оценок и планирования; b) визитов в преддверии развертывания и определения численности сил; c) механизмов координации; d) преемственности в вопросах командования и контроля, а также переподчинения; e) передачи гражданского персонала; f) механизмов поддержки; и g) процедур ужесточения стандартов в отношении воинских контингентов.

В этой связи я намерен в ответ на просьбу, высказанную Советом Безопасности в заявлении его Председателя от 16 декабря 2014 года, представить доклад о путях дальнейшего укрепления отношений партнерства между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в вопросах мира и безопасности в Африке, включая работу Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе в 2016 году. Кроме того, итоги этой деятельности по изучению опыта также неминуемо скажутся на сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями в целом, включая исключительно важную роль, которую играют на этапе передачи полномочий двусторонние партнеры. Я намерен глубже раскрыть эти во-

просы в рамках моего доклада о партнерских отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, который в соответствии с просьбой, высказанной Советом Безопасности в резолюции 2167 (2014), должен быть представлен к 31 марта 2015 года.

Буду признателен за доведения настоящего письма до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) **Пан** Ги Мун